

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ¹

วิจิตร คงสุจริต²

การใช้อำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการที่ปรากฏให้เห็นตามข่าวในสื่อต่าง ๆ มักจะเป็นที่สนใจของสังคม เนื่องจากคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการนั้นมีผลทำให้ผู้ต้องหาหลุดพ้นจากการเป็นผู้กระทำความผิด และทำให้ผู้เสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหาย โดยเหตุผลหลักที่ทำให้พนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาเนื่องจากพยานหลักฐานที่ได้จากการสอบสวนนั้นไม่เพียงพอที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดได้

การสอบสวนจึงเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เพราะส่งผลต่อการใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยถ้าพยานหลักฐานที่รวบรวมมาได้มาในชั้นสอบสวนมีไม่เพียงพอที่จะชนะคดีในชั้นศาล พนักงานอัยการก็อาจใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีได้ และการสอบสวนก็ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญต่ออำนาจฟ้องของพนักงานอัยการ เพราะถ้าไม่ได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นมาก่อน พนักงานอัยการก็ไม่มีอำนาจที่จะฟ้องคดีนั้นต่อศาล

เนื่องจากประเทศไทยได้แยกอำนาจในการสอบสวนและอำนาจในการฟ้องร้องออกจากกัน โดยพนักงานสอบสวนเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวน ส่วนพนักงานอัยการมีอำนาจหน้าที่ในการฟ้องร้องคดีต่อศาล พนักงานสอบสวนจะเป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับคดีไว้ในสำนวนการสอบสวนเพื่อส่งมายังพนักงานอัยการ และพนักงานอัยการจะใช้สำนวนการสอบสวนนี้ประกอบดุลพินิจในการสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีต่อไป

ในกรณีที่พนักงานอัยการเห็นว่าสำนวนการสอบสวนที่พนักงานสอบสวนส่งมายังไม่สมบูรณ์ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง บัญญัติว่า “ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติม หรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อส่งต่อไป

(ข) . . .”

¹บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษาคือ รองศาสตราจารย์ ดร.มัลลิกา พินิจจันทร์ และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.ปภาศรี บัวสวรรค์ และรองศาสตราจารย์กำธร กำประเสริฐ

²นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

กล่าวคือ พนักงานอัยการคงมีเพียงอำนาจที่จะสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ด้วยตนเอง เพราะการสอบสวนต้องกระทำผ่านพนักงานสอบสวน จึงอาจส่งผลให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อนได้

การใช้ดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการอาจมีข้อผิดพลาดขึ้นได้ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบดุลพินิจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการอีกครั้ง โดยจะเป็นการตรวจสอบทั้งภายในองค์กรอัยการเองและการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก กรณีถ้าเป็นการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกก็มีการกำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ดังนี้

มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการ ถ้าในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอต่ออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกา โดยอนุโลม”

มาตรา 145/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าว แล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

การที่กฎหมายกำหนดให้มีการตรวจสอบไว้ แต่บทบัญญัติมาตรา 145 และมาตรา 145/1 ก็ยังไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาทำความเห็นขององค์กรภายนอกซึ่งเป็นผู้มีอำนาจตรวจสอบไว้ว่าต้องใช้ระยะเวลาเท่าไร ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการตรวจสอบ และการที่บทบัญญัติมาตรา 145/1 กำหนดให้ส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการเสนอไปยังผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณี³เป็นผู้ทำการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการอีกครั้งนั้น ก็อาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสขึ้นได้ เพราะบุคคลตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 145/1 ล้วนแต่เป็นผู้ที่อยู่ภายใต้องค์กรเดียวกันกับพนักงานสอบสวนซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบในการสอบสวน ทั้งเป็นผู้ทำสำนวนการสอบสวนเพื่อส่งมายังพนักงานอัยการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือของประชาชนได้

การที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามีบทบัญญัติซึ่งกำหนดให้พนักงานอัยการมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมได้ และมีระบบการตรวจสอบดุลพินิจคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการโดยองค์กรภายนอกไว้ แต่จากการศึกษาก็พบว่า ยังมีข้อบกพร่องหลายประการซึ่งยังไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงสมควรที่จะแก้ไขและพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นเพื่อทำให้การสอบสวนเพิ่มเติมและระบบการตรวจสอบดังกล่าวมีความถูกต้องและรวดเร็ว ดังนั้น จะเห็นได้ว่า ปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนี้ เป็นปัญหาสำคัญที่สมควรจะศึกษาปัญหาต่อไป ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก)

มาตรา 143 บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

- (1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้องและแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป
- (2) ในกรณีควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง

ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) ...”

³ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, มาตรา 145/1.

การใช้ดุลพินิจของพนักงานอัยการในการสั่งคดีเป็นไปตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 143 กล่าวคือ เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนการสอบสวนจากพนักงานสอบสวนแล้ว พนักงานอัยการก็มีดุลพินิจที่จะสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดี และมีอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติม หากเห็นว่าการสอบสวนหรือพยานหลักฐานที่พนักงานสอบสวนรวบรวมมายังไม่สมบูรณ์เพียงพอที่จะฟ้องผู้กระทำความผิดได้

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า พนักงานอัยการคงมีเพียงอำนาจในการสั่งให้พนักงานสอบสวนทำการสอบสวนเพิ่มเติมได้ แต่ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปร่วมในการสอบสวนกับพนักงานสอบสวนหรือทำการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเองได้ โดยเมื่อมีกรณีที่จะต้องมีการสอบสวนเพิ่มเติมก็จะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวน ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาที่มากกว่าพนักงานสอบสวนจะส่งผลการสอบสวนเพิ่มเติมมายังพนักงานอัยการ ทำให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้าและซ้ำซ้อน

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1

มาตรา 145 บัญญัติว่า “ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนออธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

มาตรา 145/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มิมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงาน

สอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าว แล้วแต่กรณีไปก่อน”

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

เมื่อพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ต้องส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไม่ฟ้องนี้ไปยังองค์กรตามที่กำหนดไว้ตามมาตรา 145 หรือมาตรา 145/1 แล้วแต่กรณี

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติมาตรา 145 และมาตรา 145/1 จะเห็นได้ว่า ยังไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาสำหรับการทำความเห็นแย้งโดยองค์กรภายนอกไว้ ทำให้องค์กรภายนอกใช้ระยะเวลานานในการพิจารณาตรวจสอบสำนวน ส่งผลทำให้สำนวนที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ไม่อุทธรณ์ หรือไม่ฎีกาค้างพิจารณาอยู่ที่องค์กรภายนอกเป็นเวลานานหลายเดือน ส่งผลทำให้การดำเนินคดีเกิดความล่าช้า อันเป็นขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการจะให้กระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มองค์กรในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1

มาตรา 145/1 บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143

ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าวแล้วแต่กรณีไปก่อน

บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

บทบัญญัติมาตรา 145/1 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น กรณีเป็นสำนวนการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ โดยมาตรา 145/1 ได้กำหนดให้ผู้บัญชาการหรือ

รองผู้บัญชาการหรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แล้วแต่กรณีนั้น ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า บุคคลที่มีอำนาจและหน้าที่ในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการตามบทบัญญัติมาตรา 145/1 นั้น ล้วนเป็นผู้ที่อยู่ภายใต้บังคับการตำรวจ ซึ่งเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดีตั้งแต่เริ่มต้น โดยไม่มีองค์กรอื่นที่ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสอบสวนของพนักงานสอบสวนและการสั่งคดีของพนักงานอัยการเข้าร่วมทำการตรวจสอบและถ่วงดุล ย่อมทำให้ระบบการตรวจสอบดุลพินิจของพนักงานอัยการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทั้งอาจทำให้เกิดความไม่โปร่งใสขึ้นได้

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางสำหรับการแก้ไขตามประเด็นปัญหา ดังนี้

1. ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจการสอบสวนเพิ่มเติมกรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้อง ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 143 วรรคสอง (ก)

เดิม มาตรา 143 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เมื่อได้รับความเห็นและสำนวนจากพนักงานสอบสวนดังกล่าวในมาตรา ก่อน ให้พนักงานอัยการปฏิบัติดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีที่มีความเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง ให้ออกคำสั่งไม่ฟ้อง แต่ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งฟ้อง และแจ้งให้พนักงานสอบสวนส่งผู้ต้องหาเพื่อฟ้องต่อไป

(2) ในกรณีควรสั่งฟ้อง ให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล ถ้าไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้สั่งไม่ฟ้อง”

วรรคสอง “ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป

(ข) . . .”

ควรแก้ไข เพิ่มเติม มาตรา 143 วรรคสอง (ก) บัญญัติว่า “ในกรณีหนึ่งกรณีใดข้างต้น พนักงานอัยการมีอำนาจ

(ก) สั่งตามที่เห็นควร ให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมหรือส่งพยานคนใดมาให้ซักถามเพื่อสั่งต่อไป ทั้งนี้ พนักงานอัยการมีอำนาจที่จะดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมด้วยตนเอง หรือจะสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนก็ได้

(ข) . . .”

2. ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145 และมาตรา 145/1

เดิม มาตรา 145 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้อง และคำสั่งนั้นไม่ใช่ของอธิบดีกรมอัยการถ้าในนครหลวงกรุงเทพมหานคร ให้รีบส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอมติอธิบดีกรม

ตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งไปเสนอผู้ว่าราชการจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

วรรคสอง “ในกรณีที่อธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจหรือผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจในนครหลวงกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งกันไปยังอธิบดีกรมอัยการเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความหรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของอธิบดีกรมตำรวจ รองอธิบดีกรมตำรวจ ผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ หรือผู้ว่าราชการจังหวัดไปก่อน”

วรรคสาม “บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้อง ถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

เดิม มาตรา 145/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหา ดังบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าว แล้วแต่กรณีไปก่อน”

วรรคสาม “บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ควรแก้ไข โดยการเพิ่มบทบัญญัติ มาตรา 145/2 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการทำความเห็นตามบทบัญญัติมาตรา 145 และมาตรา 145/1 นั้น ให้ทำความเห็นให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งของพนักงานอัยการ”

วรรคสอง “กรณีพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด หากบุคคลตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 145 และมาตรา 145/1 มีความเห็นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการและคดีจะขาดอายุความ ให้ทำความเห็นและแจ้งไปยังพนักงานอัยการทราบโดยด่วนที่สุด”

วรรคท้าย “เมื่อบุคคลตามที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติ มาตรา 145 และมาตรา 145/1 ได้รับสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งของพนักงานอัยการแล้ว ให้บุคคลตามที่กำหนดไว้นั้นมีอำนาจและหน้าที่ยื่นขยายระยะเวลาอุทธรณ์และฎีกาต่อศาล”

3. ปัญหาเกี่ยวกับการเพิ่มองค์การในการตรวจสอบคำสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาของพนักงานอัยการ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 145/1

เดิม มาตรา 145/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่นแย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการดังกล่าว แล้วแต่กรณีไปก่อน”

วรรคสาม “บทบัญญัติในมาตรานี้ ให้นำมาบังคับในการที่พนักงานอัยการจะอุทธรณ์ ฎีกา หรือถอนฟ้องถอนอุทธรณ์และถอนฎีกาโดยอนุโลม”

ควรแก้ไข เพิ่มเติม มาตรา 145/1 วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สำหรับการสอบสวนซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานตำรวจ ในกรณีที่มีคำสั่งไม่ฟ้องและคำสั่งนั้นไม่ใช่คำสั่งของอัยการสูงสุด ถ้าในกรุงเทพมหานครให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ถ้าในจังหวัดอื่นให้รับส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมกับคำสั่งเสนอผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ และองค์กรตรวจสอบกฎหมายประจำจังหวัด แต่ทั้งนี้ มิได้ตัดอำนาจพนักงานอัยการที่จะจัดการอย่างใดแก่ผู้ต้องหาตั้งบัญญัติไว้ในมาตรา 143”

วรรคสอง “ในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบในจังหวัดอื่น รวมทั้งองค์กรตรวจสอบกฎหมายประจำจังหวัด แย้งคำสั่งของพนักงานอัยการให้ส่งสำนวนพร้อมกับความเห็นที่แย้งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด แต่ถ้าคดีจะขาดอายุความ หรือมีเหตุอย่างอื่นอันจำเป็นจะต้องรีบฟ้อง ก็ให้ฟ้องคดีนั้นตามความเห็นของผู้บัญชาการตำรวจ

แห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ผู้บัญชาการหรือรองผู้บัญชาการ
ดังกล่าว รวมทั้งองค์กรตรวจสอบกฎหมายประจำจังหวัด แล้วแต่กรณีไปก่อน”

เอกสารอ้างอิง

- คณิต ฅ นคร. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 1. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2564.
- _____. กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เล่ม 2. พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน,
2564.
- ธานีศ เกศวพิทักษ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1-2 (มาตรา 1-156) เล่ม 1.
พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2564.
- บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. [Online]. Available URL: <http://dopacrr.dopa.go.th>, 2567 (พฤษภาคม, 2).
- ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา.
- เมธา จันทรชื่น. แม่บทหลัก วิ.อาญา กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ภาค 1, 2, 3, 4. กรุงเทพมหานคร:
โรงพิมพ์พระพุทธศาสนาของธรรมสภา, 2566.
- สทรัฐ กิติ ศุภการ. หลักและคำพิพากษากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 15. กรุงเทพมหานคร:
สำนักพิมพ์สไมล์ สยามพริ้นติ้ง เซอร์วิส, 2567.
- อรรถพล ใหญ่สว่าง. คำอธิบายวิชาสัมมนากฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา. พิมพ์ครั้งที่ 7. กรุงเทพมหานคร:
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2564.